

Gemeentelijke herindelingen: lessen en leerervaringen

onderzoek naar ervaringen met recente herindelingstrajecten

Prof. dr. Marcel Boogers
Drs. Martijn Mentink
Ing. Stefan Ruizendaal

Augustus 2014

UNIVERSITEIT TWENTE
BMC Advies

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verantwoordelijkheid voor de inhoud van het onderzoek berust bij de auteurs. De inhoud vormt niet per definitie een weergave van het standpunt van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Inhoud

1. INLEIDING	2
2. HERINDELING: SCHAAALVERGROTING EN ORGANISATIEONTWIKKELING	3
3. ONDERZOEKSAANPAK	7
4. CASESTUDIES	9
A. PEEL EN MAAS	9
B. BODEGRAVEN-REEUWIJK	12
C. HOLLANDS KROON	15
D. MOLENWAARD	18
E. MAASDONK, OSS EN DEN BOSCH	21
5. META-ANALYSE: AMBITION, STRUCTURE, CONDUCT, PERFORMANCE	25
6. LESSEN EN LEERERVARINGEN	28
BIJLAGE 1 LIJST GESPROKEN PERSONEN	34

1. Inleiding

Om gemeenten te kunnen faciliteren die een herindelingstraject overwegen, wenst het ministerie van BZK praktisch toepasbare tips en 'good practices' over herindelingstrajecten ter beschikking te stellen. Daartoe is een analyse gemaakt van de belangrijkste politiek-bestuurlijke, financieel-economische en sociaal-culturele thema's die bij herindelingen een rol spelen. Aan de hand van wetenschappelijke literatuur over gemeentelijke herindelingsprocessen is een analysekader opgesteld waarmee vijf recente herindelingstrajecten diepgaand zijn bestudeerd. Door de achtergronden, doelstellingen, context, procesontwerp en de resultaten van herindelingsprocessen in kaart te brengen, wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren een steunende, sturende of remmende invloed hebben op het verloop en de uitkomsten van het proces. Verder laat het zien op welke markante momenten in het proces deze factoren hun invloed hebben laten gelden. Deze rapportage doet verslag van dit onderzoek.

Na een korte samenvatting van de bestaande literatuur op het gebied van herindelingsprocessen, wordt het analysekader uiteengezet waarmee de verschillende herindelingscases zijn bestudeerd. De verantwoording voor de keuze van deze herindelingscases wordt gevolgd door een uiteenzetting van de onderzoeksmethode. Hierna wordt iedere casus kort beschreven en geanalyseerd. Dit zijn *Peel en Maas* (2010), *Bodegraven-Reeuwijk* (2011), *Hollands Kroon* (2012), *Molenwaard* (2013) en *Maasdonk, Den Bosch en Oss* (2015). Door deze cases systematisch met elkaar te vergelijken worden vervolgens enkele vaste patronen beschreven die het verloop van herindelingsprocessen steeds bepalen. Op basis hiervan worden enkele concrete aanbevelingen gedaan voor de verschillende betrokkenen op gemeentelijk, provinciaal en landelijk niveau, waarmee dit rapport afsluit.

2. Herindeling: schaalvergroting en organisatieontwikkeling

In de wetenschappelijke literatuur en in evaluatierapporten over gemeentelijke herindelingen ligt een sterke nadruk op de uiteindelijke gevolgen van herindelingen voor de doelmatigheid, doeltreffendheid en het democratisch functioneren van het lokale bestuur. Dat is niet alleen het geval in Nederland, waar de verschillende streeksgewijze herindelingsrondes uitgebreid zijn onderzocht¹; ook bij studies naar gemeentelijke herindelingen in België, Duitsland, Denemarken, Canada en Australië zijn vooral de effecten van herindelingen in beeld gebracht.² Aan deze benadering van herindelingsprocessen ligt een nogal deterministische visie ten grondslag volgens welke inwoners, lokale politici en bestuurders willoos zijn overgeleverd aan de gevolgen van gemeentelijke schaalvergroting. Hoewel onderzoek heeft laten zien dat de manier waarop betrokkenen reageren en anticiperen op een gemeentelijke herindeling ook van belang is³ en dat het verloop van het herindelingstraject gevolgen heeft voor het politiek en bestuurlijk handelen na de herindeling⁴, is er voor herindelingsprocessen betrekkelijk weinig aandacht. Er zijn echter ook een paar uitzonderingen.⁵ Aan de hand van deze studies en (weliswaar spaarzame) andere gegevens over herindelingsprocessen kan een theoretisch raamwerk worden afgeleid voor de bestudering van herindelingsprocessen.

Ambition, structure, conduct, performance

Om te kunnen abstraheren van plaatselijke omstandigheden en de eigen dynamiek der dingen rondom elke herindeling, is het van belang een goed beeld te hebben van de verschillende aspecten die van invloed zijn op het verloop en de uitkomsten van het herindelingsproces. In de literatuur worden de volgende aspecten onderscheiden.⁶ Deze kunnen een steunende, sturende of remmende invloed hebben op het herindelingsproces:

¹ Meest recent: Schaap, L. en L. van den Dool (2014), *Evaluatie Súdwest-Fryslân: herindeling en Bestuurskracht*, Tilburg: Tilburg University/PwC. Zie ook: Reussing, G.H. (1996), Het herindelingsonderzoek: een 'continuing story', in: *Bestuurswetenschappen*, 6, 425-438

² Zie o.a.: Dollery, B., E. Fleming (2006), 'A Conceptual Note on Scale Economies, Size Economies and Scope Economies in Australian Local Government', in: *Urban Policy and Research*, 24 (2) pp. 271-282; Vojnocić, I. (2000), 'The transitional Impacts of Municipal Consolidations', in: *Journal of Urban Affairs* 22 (4), pp. 385-417.

³ Boogers, M. & P.W. Tops (1998), *Gemeentelijke herindeling als proces van culturele modernisering*, in: *Bestuurswetenschappen*, 56 (6), 334- 345.

⁴ Berghuis, J.M., M. Herweijer & W.J.M. Pol (1995), *Effecten van herindeling*, Deventer: Kluwer.

⁵ Zie o.a.: Boogers, M., L. Schaap (2011), *Gemeentelijke herindeling Lith-Oss: lessen en leerervaringen*, Tilburg: TiU; Beerenpoot, R., Fraanje, R., Herweijer, M. (2009), *Processen en effecten van herindeling*, Alphen aan de Rijn: Kluwer; Twist, M. van, M. Schulz, M. van der Steen, J. Ferket, J. Scherpenisse (2013), *Verdiepingsonderzoek gemeentelijke herindeling: een analyse van twaalf Limburgse herindelingen*, Den Haag: NSOB; Bundgaard, E. & K. Vrangbæk (2007), 'Reform by Coincidence? – Explaining the Policy Process of Structural Reform in Denmark', in: *Scandinavian Political Studies*, 30 (4), pp. 491-520.

⁶ De hier gepresenteerde indeling is een bewerking van: Ferket, J., M. Schultz, M. van Twist & Martijn van der Steen (2014), 'Herwaardering van herindeling: een evaluatie van 10 jaar gemeentelijke herindelingen', in Gelderland, Limburg en Overijssel', in: *Bestuurswetenschappen* 68 (1), pp. 58-69.

- AMBITION – de *uitgangspunten* van de fusie: het gewenste interne en externe functioneren van de nieuwe gemeente, de aan te pakken (schaal-) problemen van de fuserende gemeenten
- STRUCTURE – de sociale, politiek-bestuurlijke, financiële en geografische *uitgangssituatie* van de samenvoegende gemeenten: bevolkingssamenstelling- en omvang, lokale identiteiten, bestuurskracht, politieke constellatie, financiële positie, natuurlijke grenzen, geografische oriëntaties bevolking
- CONDUCT – het *herindelingsproces*: initiatiefnemers, procesorganisatie en de wijze waarop betrokken actoren en instanties hierin een rol hebben vervuld
- PERFORMANCE – *resultaten* van de herindeling: bestuurskracht, bereiken herindelingsdoelen.

Uit de beleidsproblemen-theorie⁷ kan worden afgeleid dat het gedrag van actoren tijdens het herindelingsproces (*conduct*) afhangt van de mate waarin er overeenstemming is over de uitgangspunten van de fusie (*ambition*: bestuurskracht, relatie burger-bestuur, beleidsambities, etc.) en de mate waarin er duidelijkheid is over uitgangssituatie van de betrokken gemeenten (*structure*: financiële positie, oriëntaties bevolking, politiek draagvlak, etc.).

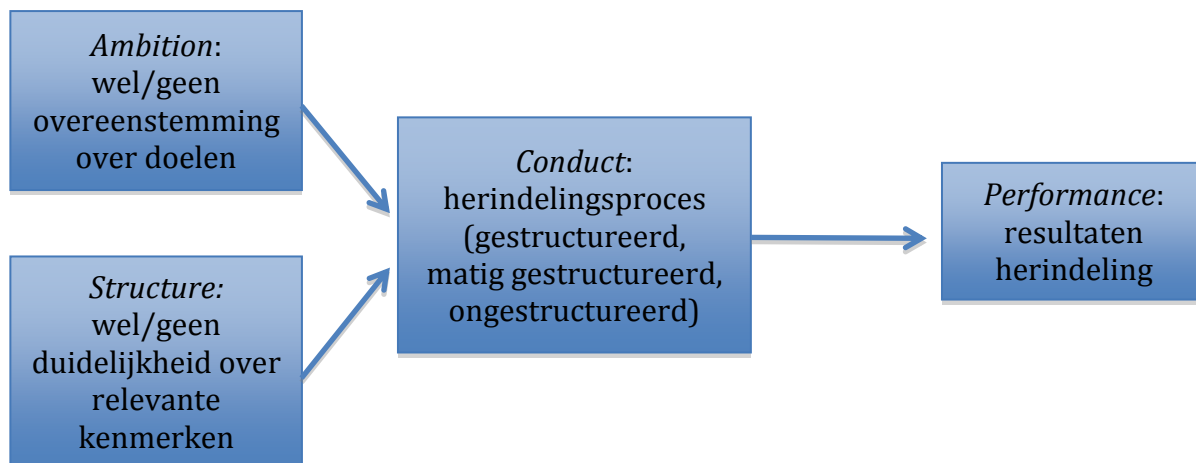
- Als er overeenstemming is over uitgangspunten en duidelijkheid over de uitgangssituatie is er sprake van een gestructureerd herindelingsproces, waarin weinig problemen te verwachten zijn
- Als de uitgangspunten omstreden zijn óf de uitgangssituatie onhelder is, zal het herindelingsproces minder gestructureerd zijn en zal het meer problemen kennen
- Dat is nog meer het geval in situaties waar zowel de uitgangspunten als de uitgangssituatie ter discussie staan: het herindelingsproces is daar ongestructureerd en zal een problematisch verloop hebben. Concurrerende sturende invloeden zullen dan uiteindelijk een remmende uitwerking hebben op het herindelingsproces.

Tussen het vinden van overeenstemming over uitgangspunten en het verkrijgen van de benodigde informatie over de uitgangssituatie bestaat een ingewikkelde wisselwerking: voor een goed debat over uitgangspunten (bijvoorbeeld de bestuurskracht van de nieuwe gemeente) is goede informatie over de uitgangssituatie (de bestuurskracht van de bestaande gemeenten) nodig. Aan de andere kant wordt de zoektocht naar relevante informatie over de uitgangssituatie (bestuurskracht, financiële situatie gemeente, maatschappelijke oriëntatie bevolking, etc.), in belangrijke mate gestuurd door de uitgangspunten van de verschillende betrokkenen.

⁷ Hoppe, R. (2002), 'Cultures of Public Policy Problems', in: *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 4 (3), pp. 305–326

		Kennis over uitgangssituatie	
		+	-
Overeenstemming over uitgangspunten	+	Gestructureerd herindelingsproces: uitgangspunten en uitgangssituatie zijn duidelijk	Matig gestructureerd proces: discussie over uitgangssituatie en wijze waarop hierop moet worden ingespeeld
	-	Matig gestructureerd proces: discussie over uitgangspunten herindeling	Ongestructureerd proces: discussie over uitgangspunten en uitgangssituatie

Aan de hand van dit analysekader kan worden verhelderd hoe de uitgangspunten (*ambition*: mate van overeenstemming hierover) en de gemeente-kenmerken (*structure*: mate van kennis hiervan) doorwerken in het herindelingsproces en de uiteindelijke resultaten van de herindeling (*conduct* en *performance*).



Ambition- doel van de fusie

Bij het *doel* van de fusie gaat het om het gewenste interne en externe functioneren van de nieuwe gemeente. De volgende elementen staan hierbij centraal:

- Te behalen schaalvoordelen, op te lossen sociaal-culturele, politiek-bestuurlijke en financieel-organisatorische schaalvraagstukken
- Gewenste verhoudingen met de samenleving
- Gewenste verhouding met regiogemeenten en andere overheden
- Zijn deze doelen duidelijk en bestaat er overeenstemming over?

Structure - kenmerken van de betrokken gemeenten

Als het gaat om gemeentekennmerken wordt vooral bedoeld op de karakteristieken van elke gemeente en de onderlinge relaties tussen deze gemeenten

- Aantal gemeenten dat in herindelingsdiscussie is betrokken
- Sociaal-culturele, politiek-bestuurlijke en financieel-organisatorische overeenkomsten en verschillen tussen deze gemeenten
- Sociaal-culturele, politiek-bestuurlijke en financieel-organisatorische relaties tussen en binnen gemeenten

- h. Relatie samenleving-bestuur, sterkte lokale identiteit (-en)
- i. Politiek-bestuurlijke (en sociaal-culturele) verhoudingen met regiogemeenten en andere overheden: samenwerkingsrelaties, geografische oriëntaties bevolking
- j. Relevante geografische factoren: natuurlijke grenzen, afstand, oppervlakte
- k. Bestaat er bij betrokkenen een eensluidend beeld van deze kenmerken of zijn ze onduidelijk?

Conduct – vormgeving herindelingsproces

Bij de vormgeving van het herindelingsproces staan de volgende vragen centraal:

- l. Wat was de directe aanleiding tot de fusie (formeel en informeel)?
- m. Wie nam(-en) het initiatief tot de fusie?
- n. Hoe is het fusieproces ingericht, hoe was de procesorganisatie, welke stappen zijn gezet?
- o. Wat waren markante momenten in het fusieproces?
- p. Welke personen speelden een centrale rol in dit proces en hoe hebben ze aan hun rol invulling gegeven?
- q. Is het fusieproces geslaagd: is het tot een herindeling gekomen?
- r. Hoe lang heeft het herindelingstraject geduurd?
- s. Is het gelukt maatschappelijk en politiek-bestuurlijk draagvlak te organiseren voor de fusie?

Performance - resultaten van de herindeling

Bij de resultaten van de herindelingen tenslotte, gaat het om de voorziene en onvoorziene gevolgen van de herindeling:

- t. In welke mate zijn de herindelingsdoelen (a-c) gerealiseerd of bestaat er een reëel uitzicht hierop?
- u. Zijn er nog schaalproblemen waarvoor de herindeling geen oplossing heeft geboden?
- v. Wat zijn de gevolgen van de herindeling voor de verhoudingen in de regio (regionaal evenwicht)?

3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek naar gemeentelijke herindelingsprocessen beoogt antwoord te geven op de volgende vraag: *“Wat zijn de belangrijkste politiek-bestuurlijke, financieel-economische en sociaal-culturele factoren die van invloed zijn op het verloop en uitkomsten van herindelingstrajecten en welke algemene lessen kunnen hieruit worden getrokken?”*

Deze centrale onderzoeksvraag valt uiteen in een aantal deelvragen, die hierboven onder a. tot en met v. zijn uiteengezet en toegelicht. Voor de beantwoording van deze vragen zijn de volgende onderzoeksactiviteiten verricht:

- *Literatuurstudie:* Op basis van een literatuurstudie van wetenschappelijke herindelingsonderzoeken en evaluatiestudies zijn de verschillende onderdelen van het herindelingsproces ontleed en zijn de factoren in beeld gebracht die het verloop en de uitkomsten van herindelingsprocessen verklaren. Aan de hand hiervan is het in hoofdstuk 2 gepresenteerde analysekader uitgewerkt.
- *Caseselectie:* Voor een verdere verdieping van de inzichten uit de literatuur zijn een aantal recente herindelingen (die minder dan 5 jaar geleden zijn afgerond) geselecteerd voor een casestudy. Gekozen is voor het behandelen van herindelingen die door gemeenten zelf zijn gestart. Dat is ook de meest voorkomende praktijk, gezien de sinds 2002 geldende uitgangspunten van het landelijke beleidskader herindeling⁸. Bij de selectie is gelet op een zo goed mogelijke spreiding over provincies en op de aanwezigheid van bijzondere kenmerken die de opgedane leerervaringen interessant maken voor toekomstige herindelingstrajecten. Ook is gelet op een spreiding in de tijd, om ook een beeld te krijgen van de lange termijn-effecten van herindelingstrajecten.
- *Bijeenkomst met begeleidingscommissie:* De caseselectie en het analysekader voor de bestudering van herindelingstrajecten zijn ter toetsing en verrijking besproken met een begeleidingscommissie die bestond uit betrokkenen van het ministerie van BZK en van de provincies Gelderland, Noord-Holland, Zuid-Holland en Noord-Brabant. Dit leidde tot een aantal aanscherpingen van het analysekader. Verder is tijdens deze bijeenkomsten eerste achtergrondinformatie bij de cases gegeven en zijn namen van mogelijke informanten verstrekt.
- *Casestudies:* Hierna zijn vijf casestudies uitgevoerd naar recente herindelingstrajecten. De casestudies bestonden uit een documentenanalyse en een drietal interviews per case: twee met gemeentelijke betrokkenen ((oud-) bestuurders en/of ambtenaren) en één met een provinciaal betrokkene. De volgende cases zijn bestudeerd:
 - PEEL EN MAAS (2010): 4 fusiepartners, gestart vanuit ambtelijke organisaties, nieuwe gemeente geldt als voorbeeld manier waarop fusiegemeente inspeelt op lokale identiteiten.
 - BODEGRAVEN-REEUWIJK (2011): 2 ongeveer gelijkwaardige fusiepartners, fusietraject waarbij sterk geïnvesteerd is in betrokkenheid van beide raden; discussies over gemeentenaam.

⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Beleidskader gemeentelijke herindelingen*, Den Haag.

- HOLLANDS KROON (2012): 4 fusiepartners, gestart vanuit langdurige discussie over ambtelijke fusie, rol van informateur in herindelingsdiscussie.
- MOLENWAARD (2013): 3 fusiepartners, complex proces door afhaken van een beoogd fusiepartner, gestart met een ambtelijke fusie.
- MAASDONK, OSS EN DEN BOSCH (2015): opsplitsing gemeente Maasdonk tussen Den Bosch en Oss, na vruchteloze herindelingsdiscussie tussen Maasdonk en Bernheze; ondanks verwachte complexiteit snel verlopen herindelingstraject.
- *Meta-analyse*: de uitkomsten van de casestudies zijn met elkaar vergeleken. Op basis van de gevonden overeenkomsten en verschillen zijn markante momenten in beeld gebracht waarop herindelingsprocessen een belangrijke wending nemen. Verder is nagegaan welke factoren het verloop en de uitkomsten van herindelingsprocessen dan beïnvloeden.
- *Expertmeeting*: de resultaten van de casestudies en de meta-analyse zijn ter toetsing en verbreding besproken tijdens een expertmeeting met de leden van de begeleidingscommissie, aangevuld met andere ervaringsdeskundigen van gemeenten, provincies en BZK. Tijdens deze bijeenkomst zijn uit de (meta-) analyses lessen en leerervaringen gedestilleerd voor de rol van verschillende actoren tijdens herindelingsprocessen.

4. Casestudies

A. Peel en Maas

- **Doelen van de herindeling**

Uit de tweede bestuurskrachtmonitor van de Provincie Limburg⁹ was gebleken dat de bestuurskracht voor de langere termijn versterkt moest worden. Een ander doel van schaalvergroting was om zo een sterke rol in de regio te kunnen spelen. Van meet af aan was duidelijk dat schaalvergroting hand in hand zouden moeten gaan met schaalverkleining. Vooral vanuit de gemeente Helden bestond de wens om de dorpskernen centraal te stellen. Zelfsturing voor de kernen werd zo een randvoorwaarde voor de herindeling. De te bereiken doelen waren duidelijk, gezocht moest worden naar de manier om de doelen te bereiken.

- **Kenmerken van de betrokken gemeenten**

Het gaat om de gemeenten Helden, Meijel, Maasbree en Kessel. De gemeente Helden was zowel qua oppervlakte als inwoneraantal de grootste gemeente, gevolgd door Maasbree. Meijel en Kessel waren de twee kleinste gemeenten. De gemeente Helden had al enige jaren ervaring met het model van zelfsturing, waarbij de kracht van de kernen centraal stond. Dat gold veel minder voor de andere drie gemeenten. Meijel onderscheidde zich door haar bestuurscultuur. Meijel, gelegen op de grens met Brabant, werd gekarakteriseerd door een sterke lokale identiteit en een zekere afstand ten opzichte van de omliggende gemeenten. De gemeente Helden had voor de omliggende dorpen een centrumfunctie. De inwoners van Meijel waren erg op de eigen gemeente gericht. Qua externe oriëntatie zijn alle vier gemeenten gericht op Venlo en Roermond en is een deel van de gemeenten ook gericht op Eindhoven, Weert, Helmond en Horst aan de Maas. De snelweg A67, de rivier de Maas en de provinciegrens met Noord-Brabant vormen een natuurlijke begrenzing, die ervoor zorgt dat de gemeente Peel en Maas geografisch gezien een logische herindeling is. De kenmerken zijn voor alle betrokkenen helder, al was aan het begin van het proces voor Maasbree nog onduidelijk of zij zich wilde aansluiten bij Peel en Maas of bij Venlo. Ook bestond er aanvankelijk twijfel over de positie van Meijel: daar lagen ook relaties met Brabantse gemeenten, dus er bestond een kans dat Meijel een overstap naar Noord-Brabant wilde maken.

- **Het herindelingsproces**

In Helden werd een nieuwe gemeentesecretaris aangesteld, die opdracht kreeg de mogelijkheden tot herindeling te onderzoeken. Dit naar aanleiding van de tweede Bestuurskrachtmonitor van de Provincie Limburg. Vervolgens kwam er een overleg tussen de vier gemeentesecretarissen tot stand, van waaruit het fusieproces werd gestart.

In april 2006 kwamen de colleges van de vier gemeenten voor het eerst bij elkaar. Daar stelden de vier secretarissen de vraag hoe toekomstbestendig de vier

⁹ Visitatiecommissie Bestuurskracht Gemeenten (2007), *Bestuurskrachtprofiel gemeente Meijel*, z.p.; *Bestuurskrachtprofiel gemeente Helden*, z.p.; *Bestuurskrachtprofiel gemeente Kessel*, z.p.; *Bestuurskrachtprofiel gemeente Maasbree*, z.p.

gemeenten waren. Daarmee gingen de secretarissen eerst naar de MT's en OR'en. Die kwamen tot de conclusie dat ambtelijke fusie nodig was. Dat werd in september 2006 aan de gezamenlijke colleges gepresenteerd. Het woord fusie diende vermeden te worden, omdat dit in veel collegeprogramma's als no-go stond geformuleerd. Dat zou veel weerstand kunnen oproepen. Ondertussen hadden de vier burgemeesters net voor de collegebijeenkomst hun handtekening gezet onder een notitie, waarin de gemeenten zich uitspraken voor het versterken van hun gezamenlijke kracht. Mocht het proces stuklopen, dan bleef die notitie het uitgangspunt voor de toekomst. Eind 2006 wenste Maasbree (die daarbij het woord fusie als eerste gebruikte) weten wat haar oriëntatie was voordat de samenwerking verder onderzocht kon worden: stad (Venlo) of land (Peel en Maas). Daar werd vanuit de provincie Limburg ondersteuning voor geleverd. Aan de hand van de uitkomsten van die verkenning koos Maasbree voor de 'land-variant'.

De gezamenlijke gemeenteraden en colleges werden vanaf begin 2007 elk kwartaal bij elkaar gebracht, waar op gelijkwaardige basis werd gesproken over de toekomst. Daarbij was genoeg ruimte voor informele contacten. In datzelfde jaar kwam de vraag of de gemeenten moesten gaan voor het SETA-model (ambtelijke fusie) of een gemeentelijke herindeling. Daar is op gereageerd met een financiële uiteenzetting van de verschillende businesscases voor SETA en voor herindeling. Toen bleek dat het SETA-model structureel geld zou gaan kosten, kozen de vier gemeenten uiteindelijk voor een herindeling.

- **Markante momenten**

De keuze van Maasbree om ook een fusie met Venlo te verkennen was een markant moment. Op het moment dat Maasbree uitsprak zich eerst hierop te willen oriënteren, viel dat bij de andere drie gemeenten niet direct in goede aarde. Markante bijeenkomsten waren de Kapellerputbijeenkomsten, waar de vier gemeenteraden en colleges op gelijkwaardige basis met elkaar spraken over de toekomst van de vier gemeenten. Deze bijeenkomsten zijn een van de iconen van het gehele proces geworden. Het uit- en later weer instappen van Meijel in het proces is ook een markant moment geweest. Bij het uitstappen is door de andere drie gemeenten duidelijk aangegeven dat zij doorgingen met het fusietraject en dat Meijel alsnog weer kon instappen. Alle besluiten die in de tussentijd genomen zouden worden, zouden onverkort ook voor Meijel van toepassing zijn. Dat verhoogde de druk op Meijel maar betekende ook dat de overige drie door zouden kunnen.

Een belangrijke rol in het gehele proces speelde Geert Schmitz als gemeentesecretaris van Helden. Hij heeft samen met de andere gemeentesecretarissen een gedegen procesaanpak voorbereid. Het synchroniseren van het proces en de besluitvorming vormde daar een element van. Ook zorgde hij dat er een '*what if*'-notitie was over hoe om te gaan met een gemeente die gedurende het proces toch afhaakt.

Het gehele traject heeft vier jaar geduurd. De start was in het voorjaar van 2006 met een eerste bijeenkomst voor de vier colleges van B en W, de daadwerkelijke samenvoeging vond plaats per 1 januari 2010.

De inwoners van Maasbree hebben zich nadrukkelijk uitgesproken voor Peel en Maas in plaats van voor Venlo. De inwoners van Helden en Kessel hadden geen

gepassioneerde opvattingen over de herindeling. Iedereen zag het belang ervan in. Alleen in Meijel was er enige discussie. Bij informatieavonden hing vaak een wat gespannen sfeer. Door bewoners garanties te geven over zelfsturing voor dorpskernen – waar Helden zoals gezegd al ervaring mee had – is er ook in Meijel draagvlak voor de fusie gekomen.

- **Resultaten van de herindeling**

Door het gestructureerde procesverloop heeft Peel en Maas direct na de fusie haar blik naar buiten kunnen richten. Het principe van zelfsturende kernen is nu breed toegepast. De grotere stem in de regio is er inderdaad gekomen en de gemeente is meer toekomstbestendig dan voorheen.

Lessen en leerervaringen casus Peel en Maas

- *Leg het doel van de fusie en de visie op de fusiegemeente duidelijk vast.* Het genoemde visiedocument dat vlak voor de start van het voortraject door de burgemeesters is ondertekend, is verschillende keren een ankerpunt geweest waarop kon worden teruggegrepen.
- *Geef elkaar de ruimte waar nodig.* Al vroeg in het proces heeft Maasbree ruimte gevraagd om de oriëntatie van eigen inwoners te onderzoeken. De drie andere gemeenten hebben die ruimte gegeven. Hadden zij dat niet gedaan, dan was het proces waarschijnlijk minder soepel verlopen.
- *Faciliteer informele bijeenkomsten voor gemeenteraden.* De zogenaamde Kapellerputbijeenkomsten, waar de vier gemeenteraden en colleges van B en W op gelijkwaardige basis met elkaar in gesprek konden, hebben een iconische status gekregen en hebben zeker gezorgd voor meer onderlinge overeenstemming. De informele ontmoetingen maakten dat er meer begrip en samenwerking kon ontstaan. Dat heeft een positieve invloed op het proces gehad.
- *Anticipeer op de mogelijkheid dat een partij uit het proces stapt.* In het geval van Peel en Maas was er vooraf nagedacht over de vervolgstappen op het moment dat er een gemeente uit het proces zou stappen. Dat werd werkelijkheid toen Meijel eind 2008 uit het proces tot herindeling stapte. Dankzij de 'what if'-notitie van Heldense gemeentesecretaris konden de andere drie gemeenten het herindelingsproces gewoon vervolgen.
- *Leg voorwaarden vast voor terugkeer na uitstap.* In aansluiting op de 'what if'-notitie is het in dit traject slim geweest om de voorwaarden vast te leggen waaronder Meijel weer terug in het proces kon komen. Alle besluiten die in de tussentijd waren genomen, moesten door Meijel als vaststaand feit worden aangenomen. Door dit vooraf helder vast te leggen, heeft dat geen discussie opgeleverd in een later stadium.
- *Zorg voor een strakke regie op het proces.* De strategie voor het gehele proces was goed doordacht. In de casus Peel en Maas was het de gemeentesecretaris van Helden, die de kracht van de strakke regie zag. Er was een uitgebreid plan van aanpak, waarin alle onderwerpen waren opgenomen die in het proces aan de orde kwamen. Door het synchroniseren van de besluitvorming was het mogelijk om het proces snel te doorlopen en de gedegen communicatie zorgde voor rust in het proces.

- *Wees al vanaf de start van het proces terughoudend met de invulling van vacatures.* Dit maakte het gemakkelijker om de formatie- en organisatieplannen gereed te hebben voor de herindeling. Deze ambtelijke voorbereiding droeg bij aan de snelle start.
- *Ga uit van de kracht van de kernen.* Door het toepassen van het model van zelfsturing krijgen de verschillende kernen meer invloed op hun eigen leefomgeving. Particuliere initiatieven krijgen meer ruimte, waardoor er per kern een eigen identiteit ontstaat. Dat zorgt er voor dat inwoners minder gehecht zijn aan de omvang en naam van hun gemeente en zich meer identificeren met hun eigen dorp.

B. Bodegraven-Reeuwijk

- **Doelen van de herindeling**

Doel van de fusie was een sterkere positie in de regio (Groene Hart), betere dienstverlening aan inwoners en het verminderen van de kwetsbaarheid van de ambtelijke organisatie. De nieuwe gemeente Bodegraven-Reeuwijk wilde zich profileren als Groene Hart-gemeente en als zodanig een centralere rol in het de regio Midden-Holland innemen.

- **Kenmerken van de betrokken gemeenten**

Het betreft de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk. De gemeenten Bodegraven en Reeuwijk waren van elkaar gescheiden door de snelweg A12. Hoewel de gemeenten tegen elkaar aan lagen, hadden ze niet veel met elkaar. Op politiek-bestuurlijk vlak was er een verschil: de bestuurlijke cultuur was in Reeuwijk een stuk informeler dan in Bodegraven.

Al vanaf 2005 werd er door beide gemeenten op ICT-gebied samengewerkt, hetgeen in 2008 uitmondde in een intensieve ambtelijke samenwerking. Op sociaal-cultureel vlak bleken verschillende maatschappelijke organisaties zich al op grotere schaal georganiseerd te hebben. Ook de politieke partijen waren voor een groot deel al op Bodegraven-Reeuwijkse schaal georganiseerd.

De bevolking had weinig interesse in het fusieproces en toonde zich onverschillig. Maatschappelijke instellingen werkten deels al samen op de schaal van beide gemeenten. Net als de ondernemers was het maatschappelijk middenveld enthousiast over de fusie.

Hoewel het wellicht logisch had geleken om ook Gouda in de herindelingsdiscussie te betrekken, is dat niet gebeurd. Reeuwijk keerde zich naar Bodegraven om niet met Gouda te hoeven fuseren, dus daarmee was het ook niet logisch om Gouda vervolgens in de discussie te betrekken. Verder had de gemeente Boskoop op enig moment nog interesse om mee te gaan in het traject, maar die interesse verdween al snel toen duidelijk werd dat de plaatselijke bevolking een groot cultuurverschil met Bodegraven bleek te ervaren.

- **Het herindelingsproces**

Volgens een notitie van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland¹⁰ wezen bestuurskrachtonderzoeken in 2004 uit dat het op termijn noodzakelijk zou zijn om de ambtelijke organisaties van de gemeenten Bodegraven en Reeuwijk te versterken. Reeuwijk heeft vervolgens het initiatief voor de fusie genomen. In de beginfase van het traject bestond de stuurgroep alleen uit de twee burgemeesters. Dat had als gevolg dat de politiek minder betrokken was bij het proces. Later is de stuurgroep uitgebreid met twee wethouders en is veel geïnvesteerd in het creëren van vertrouwen tussen de gemeenteraden gedurende het proces.

In het herindelingsproces werd een gezamenlijke visie ontwikkeld. De visie hield in dat Bodegraven-Reeuwijk na de fusie dé gemeente met Groene Hart-identiteit zou worden. Bestuurlijk was er niet zozeer behoefte aan deze visie, de bedoeling was om de visie vooral richting inwoners duidelijkheid te geven over het gewenste karakter van de nieuwe gemeente.

Uit de financiële scan kwam naar voren dat de lastendruk in de twee gemeenten erg verschilde. Omdat de gemeenteraden de toezegging hadden gedaan dat de lastendruk niet zou toenemen, werd het laagste lastenniveau de norm voor de nieuwe gemeenteniveau. Dat beperkte de budgettaire speelruimte om financiële problemen op te lossen. Reeuwijk bleek ook een deel exploitatiekosten te dekken vanuit reserveposities. Veel reguliere uitgaven waren niet onderbouwd. Het financiële dossier ging door dit alles een grotere rol spelen in het fusieproces, maar de gemeenteraad van Bodegraven kon nog enige controle hierop uitoefenen met het 'convenant begrotingswijzigingen'. Daarin was geregeld hoe de gemeenten moesten omgaan met begrotingswijzigingen van de individuele gemeenten in de aanloop naar de herindeling en welke voorwaarden daarbij werden gesteld.

Tijdens het herindelingsproces zijn geen contacten gelegd met andere gemeenten die een gelijksoortige herindeling achter de rug hebben, om op die manier gebruik te kunnen maken van hun leerervaringen. Achteraf geven betrokkenen aan dat hiermee een aantal problemen hadden kunnen worden voorkomen.

- **Markante momenten**

Het eerste markante moment is de raadsvergadering geweest waarin de gemeenteraad van Bodegraven besloot te willen fuseren, terwijl een agendapunt later het college viel. Als de betreffende agendapunten van plaats verschoven waren, had dat veel vertraging in het proces opgeleverd.

Het ondertekenen van het convenant over omgaan met begrotingswijzigingen was een markant moment waar later nog vaak op is teruggegrepen. Het convenant werd ruim voor de start van de ARHI-procedure gesloten, nog voordat de financiële scan plaatsvond. In de discussies over de vermeende financiële problemen van de gemeente Reeuwijk kon het convenant als ankerpunt dienen voor herstel van het vertrouwen in het herindelingsproces.

Gedurende het proces hebben de beide burgemeesters een centrale rol gespeeld omdat zij de stuurgroep vormden. Door dit tweehoofdig leiderschap, en omdat het onduidelijk was wie van beide burgemeesters de burgemeester van de

¹⁰ Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (2006), *De bestuurlijke toekomst van de gemeenten in de Zuidplas en omgeving. Grensoverschrijdende aanpak*, Den Haag, pp. 12-13

toekomstige gemeente zou gaan worden, ontbrak het in het proces soms aan een strakke regie.

Het fusieproces heeft ertoe geleid dat er eerst een ambtelijke fusie was per 1-1-2010 en vervolgens een bestuurlijke fusie per 1-1-2011. In zijn totaliteit heeft het proces ongeveer vijf jaar geduurd; al vanaf het jaar 2000 is gebouwd aan onderling vertrouwen en samenwerking, maar de concrete stap richting fusie kwam in 2006, toen de beide gemeenteraden besloten toe te werken naar een fusie.

- **Resultaten van de herindeling**

De verbetering van de dienstverlening en verbetering van de ambtelijke organisatie hebben inderdaad plaatsgevonden. De centralere rol in het Groene Hart is nog niet goed uit de verf gekomen. Vooral omdat het vormen van een eenheid uit de twee gemeenten meer energie bleek te kosten dan vooraf was gedacht. Vooral omdat het bestaan van verschillende bestuursstijlen in het begin wat de onrust in de raad en ambtelijke organisatie met zich meebracht. Daarnaast zorgden ontwikkelingen bij anderen gemeenten (vooral de samenvoeging van Alphen aan den Rijn, Boskoop en Rijnwoude) voor andere verhoudingen in de regio, waardoor een leidende rol in Midden-Holland lastig te realiseren was. Omdat het ontbrak aan een provinciale visie op het gewenste bestuurlijke evenwicht in Midden-Holland, werden de regionale ambities van Bodegraven-Reeuwijk niet getoetst op hun realiseerbaarheid, waardoor ze later ook gemakkelijk konden worden gehinderd.

Lessen en leerervaringen van de casus Bodegraven-Reeuwijk

- *Investeer direct in vertrouwen tussen beide raden.* In het proces is er veel tijd en moeite gestoken in het met elkaar in gesprek gaan. Dat heeft in Bodegraven-Reeuwijk al in een vroeg stadium vertrouwen tussen de raden opgeleverd.
- *Bouw voort op de wijze waarop het maatschappelijk middenveld georganiseerd is.* In de casus Bodegraven-Reeuwijk waren veel organisaties en politieke partijen al op de grotere schaal georganiseerd. Dat maakt het gemakkelijker om als gemeenten het herindelingstraject te doorlopen.
- *Spreek vooraan af hoe wordt omgegaan met begrotingswijzigingen tijdens het proces.* In deze casus is vooraf een convenant getekend waarin werd geregeld hoe met begrotingswijzigingen werd omgegaan. Dat convenant heeft een aantal keren als ankerpunt gediend en heeft verlies van onderling vertrouwen voorkomen.
- *Zorg voor sterke regie in het proces met duidelijke trekkers.* In de casus Bodegraven-Reeuwijk ontbrak het aan een duidelijke trekker van het proces. Dat heeft gezorgd voor een wat rommelig proces, waarin een strakke regie ontbrak.
- *Start met een ambtelijke fusie.* In de casus Bodegraven-Reeuwijk heeft het goed gewerkt om eerst de ambtelijke en een jaar later de bestuurlijke fusie te realiseren. Op het moment dat de ambtelijke fusie een feit was, had de organisatie een jaar de tijd om zichzelf op orde te brengen voordat de bestuurlijke fusie zou plaatsvinden. Dat betekent dat na dat jaar de ambtelijke organisatie de blik naar buiten kan richten.
- *Zet niet alleen burgemeesters, maar ook vertegenwoordigers uit de gemeenteraad in de stuurgroep.* Door de politiek te betrekken in het proces, ontstaat er meer verantwoordelijkheidsgevoel om het proces tot een goed einde te brengen.

- *Voer voortijdig een goede discussie over financiën.* In deze casus kwamen er lastige discussies na de financiële analyse, waardoor het financiële dossier een grote rol ging spelen in het fusieproces. Als dat vooraf goed onderzocht en uitgesproken was, had dat later in het proces veel discussies en irritaties kunnen schelen.
- *Beoordeel de regionale ambities van de fusiegemeente op uitgangspunten voor de bestuurlijke verhoudingen in een regio.* Herindelingen veranderen de bestuurlijke verhoudingen in een regio. In dit geval had Bodegraven-Reeuwijk op dit punt ook ambities geformuleerd: met een grotere omvang zou de gemeente een leidende rol kunnen spelen in de regio. Of deze visie allen voor intern gebruik was (om hiermee de betrokkenen te enthousiasmeren voor het proces) of niet doet niet terzake; feit is dat deze met de vorming van de nieuwe gemeente Alphen aan den Rijn alweer achterhaald was. De fusie van Bodegraven en Reeuwijk is niet in samenhang gezien met de opgaven van de regio en de rol en positie die de andere gemeenten (waaronder ook Gouda) hierin innemen.
- *Werk uitgangspunten en randvoorwaarden voor de fusie eerder uit.* De ambitie om de bestuurskracht te versterken en een meer leidende rol te spelen in de regio was te weinig specifiek om richting en houvast te bieden voor de betrokkenen. Hierdoor moesten tijdens het herindelingsproces steeds opnieuw afspraken worden gemaakt over onder andere financiële kaders, waardoor het proces soms een wat rommelig verloop kende.

C. Hollands Kroon

- **Doelen van de herindeling**

Doel van de fusie was het opzetten van een betere ambtelijke en bestuurlijke organisatie. Een organisatie die minder kwetsbaar is en een hogere kwaliteit heeft. Daarmee moet Hollands Kroon in staat zijn betere dienstverlening te leveren aan haar burgers. Ook is de nieuwe organisatie beter in staat om op te komen voor lokale en regionale belangen. De herindelingsdoelen werden door alle gemeenteraden onderschreven.

- **Kenmerken van de betrokken gemeenten**

Het betreft de vier gemeenten Niedorp, Wieringermeer, Wieringen en Anna Paulowna. Daarnaast waren ook Harenkarspel, Schagen, Zijpe, Den Helder en Texel betrokken bij de herindelingsdiscussie, en daarmee de gehele Kop van Noord-Holland.

In sociaal-cultureel opzicht was er een groot contrast tussen de inwoners van Wieringen en Wieringermeer; Wieringen is van oudsher een eiland, met veel inwoners die er al vele generaties gevestigd zijn. Binnen Niedorp waren de stemmen verdeeld over de fusiepartners: ongeveer de helft van de inwoners wilde graag een fusiegemeente waar Schagen in plaats van Wieringermeer tot de fusiepartners behoorde. De geografische oriëntatie werd in Niedorp nog een punt van aandacht; een groot deel van de inwoners was georiënteerd op Schagen en zodoende wilden zij ook Schagen betrekken in de herindeling.

De politiek-bestuurlijke verhouding met Den Helder waren minder goed; opeenvolgende politieke crises in Den Helder zorgden voor een wat koelere relatie met de andere gemeenten in de Kop van Noord-Holland. Alle negen

gemeenten waren echter op elkaar aangewezen vanwege hun ligging in de Kop van Noord-Holland. Er is sprake van een natuurlijke begrenzing.

- **Het herindelingsproces**

Het opheffen van het Gewest Kop van Noord-Holland, medio 2006, leidde bij een aantal gemeenten in de Noordkop tot het doen van onderzoek naar de mogelijkheden van een SETA-model. Op het moment dat duidelijk was wat het SETA-model zou betekenen, gaf een aantal gemeenteraden aan dat een bestuurlijke fusie wenselijker was. Niedorp en Wieringermeer hadden daarop elk afzonderlijk de gedachte om te gaan fuseren, het liefst al per 2011. Andere gemeenten wilden liever per 2012 fuseren.

Omdat er toen meerdere discussies door elkaar liepen en de gemeenten onderling verschillend dachten over wat voor soort fusie het zou moeten zijn, met wie en per wanneer, besloot de provincie om een bijeenkomst voor de negen gemeenteraden te organiseren. Deze bijeenkomst, die plaatsvond op 11 juni 2008, was de aanzet tot het inschakelen van een informateur.

Uiteindelijk hebben de negen 'Kopgemeenten' samen met de provincie eind 2008 een informateur ingeschakeld om te bepalen welke voorkeursvariant voor herindeling er was. De negen gemeenteraden zijn op verzoek van de provincie opdrachtgever geworden van de informateur, waardoor het rapport ook direct bij de gemeenteraden zou landen.

De informateur heeft in korte tijd met veel colleges en gemeenteraden in de regio gesprekken gevoerd, waarin hij vanuit zijn inventariserende rol het draagvlak voor verschillende herindelingsvarianten peilde. Daarbij merkte hij dat ook de gemeenteraden de noodzaak tot herindelen zagen, iets wat het proces zou kunnen versoepelen. De noodzaak tot herindelen was uit verschillende onderzoeken duidelijk geworden: betere samenwerking en herindeling zouden zorgen voor afname van krimp of zelfs groei van de bevolkingsomvang¹¹.

Het oost-westscenario 1 is uiteindelijk de voorkeursvariant geworden en op basis daarvan zijn de gemeenten gaan fuseren. Den Helder zou daarin zelfstandig blijven, maar dat kon ook vanwege de grootte. Den Helder zou een belangrijke trekkende rol moeten gaan spelen in de nieuwe regionale samenwerking. De overige gemeenten zouden op deze manier niet ineens een te grote schaa sprong maken. Een andere variant was ook niet denkbaar, de gemeenten liggen allemaal op hetzelfde schiereiland en zijn zodoende op elkaar aangewezen.

In de aanloop naar de herindeling zijn ook belangenorganisaties betrokken in het proces. Er zijn gesprekken geweest met onder andere LTO en de Kamer van Koophandel om de regionale opgaven voor de toekomst te formuleren. Zij hadden daarvan een beeld dat aansloot bij het beeld dat de gemeenten zelf hadden, waarmee het proces extra maatschappelijk draagvlak kreeg.

- **Markante momenten**

Het eerste markante moment is de bijeenkomst op 11 juni 2008, georganiseerd door de provincie Noord-Holland, waarin alle negen gemeenteraden en colleges van B en W door de provincie bij elkaar werden gezet. Tijdens deze bijeenkomst werd er gesproken over de bestuurlijke toekomst van de Noordkop. Dit was de opmaat voor het proces zoals dat verder gelopen is.

¹¹ Commissie Deetman/Mans (2010), *Krimp of Niet. Advies betreffende demografische ontwikkeling Den Helder*, z.p.

Het aanstellen van een informateur en de daarop volgende Wieringer werkconferentie voor de vier gezamenlijke gemeenteraden zijn de volgende markante momenten. Daarin werd het voorstel van de colleges van B en W voor de oost-westvariant 1 bijna unaniem (op één stem na) aangenomen.

Het ontstaan van de LADA-partij in Niedorp zette het herindelingsproces korte tijd onder druk. De LADA-partij ontstond in 2009 als tegenbeweging tegen de herindeling met Wieringermeer, met als voornaamste speerpunt het betrekken van Schagen in plaats van Wieringermeer als fusiepartner. Bij de verkiezingen in 2010 werd deze partij de grootste, maar bleef buiten de coalitie. Voor het verdere proces heeft het daardoor geen gevolgen gehad, maar met een oriëntatieonderzoek aan de voorkant zou dit moment minder als een verrassing gekomen zijn.

In het fusieproces heeft informateur Nico Schoof een grote rol gespeeld door een voorkeursvariant voor herindeling neer te leggen in een rapport. Dat was uiteindelijk het uitgangspunt van waaruit de negen gemeenten de herindelingen in de Kop van Noord-Holland zijn gestart.

De gemeentesecretaris van Niedorp, Marc Pothast, heeft een significante rol gehad in het proces, samen met de burgemeester van Wieringermeer. Zij waren degenen die het hardst trokken aan het herindelingsproces.

Het fusieproces is geslaagd. Per 1 januari 2012 was de gemeente Hollands Kroon een feit. Het traject is gestart in 2007 en heeft ongeveer 4,5 jaar geduurd.

Politiek-bestuurlijk was er al snel draagvlak voor de fusie. In eerste instantie was er draagvlak voor een ambtelijke samenwerking, maar al snel zagen de bestuurders in dat een herindeling de beste optie was. Het vinden van maatschappelijk draagvlak had vooral in Niedorp nogal wat voeten in de aarde; in 2009 begon de bevolking zich behoorlijk te roeren, maar in de andere gemeenten was er weinig weerstand tegen de herindeling.

- **Resultaten van de herindeling**

De herindelingsdoelen zijn gerealiseerd: er staat een betere organisatie die minder kwetsbaar is en hogere kwaliteit heeft. Bovendien is de dienstverlening op het gewenste hogere kwaliteitsniveau¹². Door de gelijktijdige herindeling rond Schagen (per 1-1-2013) is er een evenwichtige verhouding in de Kop van Noord-Holland ontstaan.

Lessen en leerervaringen

- *Bediscussieer uiteenlopende herindelingsvoorstellen in samenhang én met elkaar.* Op het moment dat er bij gemeenten verschillende wensen leven over de vorm waarin, de partners voor en de datum van de fusie, is het verstandig om deze discussies bij elkaar te brengen en te proberen om met elkaar tot een gezamenlijke visie te komen op de bestuurlijke toekomst. In dit proces is het goed om alle gemeenten (bestuurders maar vooral ook raadsleden) bij elkaar te laten komen door één of meer conferenties te organiseren. In de Kop van Noord-Holland heeft dat geleid tot het aanstellen van een informateur die in korte tijd enkele herindelingsscenario's heeft verkend.

¹² Ernst & Young Advisory Public Sector (2012) *Benchmark digitale dienstverlening 2012, Status digitale dienstverlening Nederlandse gemeenten vergeleken*, Den Haag, p. 11

- *Zorg dat zowel de colleges als raden een sense of urgency voelen.* Als de *sense of urgency* bij de raden ontbreekt, zal het proces minder soepel en minder snel verlopen. Doordat de raden in deze casus al tijdens de gespreksronde van de informateur de noodzaak tot herindelen voelden, was het gemakkelijker om het gesprek aan te gaan.
- *Maak de raden verantwoordelijk in het proces.* In deze casus waren de gemeenteraden de opdrachtgever van de informateur, waardoor zij in dat opzicht een stuk van de regie naar zich toe haalden en zich verantwoordelijk gingen voelen voor het procesverloop.
- *Formuleer de regionale opgaven samen met ondernemers en maatschappelijk middenveld.* In Hollands Kroon zijn gesprekken geweest met organisaties als LTO en KvK om de regionale opgaven te formuleren. Zij hadden geen dominante opvattingen, maar werden wel betrokken in het proces. Ook na de fusie zijn zij de partners voor de regionale opgaven, dus commitment is van belang.
- *Zorg voor goed contact met buurcolleges.* In deze casus heeft de gemeente Niedorp aan het begin van het proces wekelijks een buurcollege uitgenodigd voor een lunch. Dat heeft het onderlinge vertrouwen vergroot en heeft invloed gehad op het soepele verloop van het proces.
- *Laat de raden elkaar ontmoeten.* Ook in deze casus hebben de gezamenlijke gemeenteraden elkaar enkele keren ontmoet, voorafgaand aan de herindeling. De raden krijgen dan een goed beeld van elkaar en hebben zo de gelegenheid om onderwerpen te bespreken met buurgemeenten.
- *Laat trekkers zonder eigenbelang het proces doen.* Bestuurders die hun baan zien verdwijnen in een herindelingstraject, zouden wel eens kunnen gaan handelen uit eigenbelang en op die manier het proces vertragen of zelfs blokkeren. In de casus Hollands Kroon waren er geen bestuurders die het proces frustreerden uit eigenbelang.

D. Molenwaard

- **Doelen van de herindeling**

Uit een regionaal bestuurskrachtonderzoek, gedaan op uitnodiging van de provincie Zuid-Holland¹³, bleek in 2006 al dat de bestuurskracht van de drie gemeenten Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Liesveld behoorlijk onder druk stond. Bestuurlijk-organisatorisch was er dus een noodzaak om te fuseren. De identiteit van de kernen stond centraal in het gehele proces: uitgangspunt was overheidsparticipatie in de kernen (bewust zo geformuleerd: het gemeentebestuur gaat uit van de kracht van de kernen). Doel van de fusie was nadrukkelijk niet om klaar te zijn voor de lange termijn. De nieuwe gemeente Molenwaard werd nadrukkelijk gezien als tussenstap naar een omvangrijkere fusie. De doelen waren duidelijk, al was er in het begin geen draagvlak voor een bestuurlijke fusie. Ambtelijke fusie was in eerste instantie het uitgangspunt.

¹³ BMC (2006), *Groter groeien om beter klein te blijven. De regionale bestuurskracht van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*, z.p.; BMC (2006), *Rust, ruimte, ... realiteitszin en reflectie. De bestuurskracht van Liesveld*, z.p.; BMC (2006), *Schipperen tussen daadkracht en mogelijkheden. De bestuurskracht van Graafstroom*, z.p.; BMC (2006), *Veel wind in de wieken. De bestuurskracht van Nieuw-Lekkerland*, z.p.

- **Kenmerken van de betrokken gemeenten**

Het betreft de gemeenten Graafstroom, Nieuw-Lekkerland en Liesveld. Tot twee keer toe zijn (conform de wens van de raad van Graafstroom) Giessenlanden en Zederik gevraagd ook deel te nemen aan de discussie over de bestuurlijke toekomst van het gebied; zij wilden dat niet, omdat zij vreesden dat dit te snel zou leiden tot een bestuurlijke fusie. Voor hen was de tijd nog niet rijp om daar al over te beslissen. De drie gemeenten hadden alle drie ongeveer tienduizend inwoners en kenden dezelfde problemen op het gebied van bestuurskracht. Dat bleek uit het regionale bestuurskrachtonderzoek in 2006.

De gemeenten Graafstroom, Giessenlanden en Liesveld hadden tot in 2007 een samenwerkingsconvenant, genaamd 'Samen meer Waard'. Die samenwerking werd in 2007 beëindigd toen de gemeenteraad van Graafstroom zijn steun hiervoor introk omdat deze het gevoel had niet genoeg hierbij betrokken te zijn geweest.

De drie gemeenten liggen in dezelfde hoek van de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, een landelijke omgeving die aan de noordzijde begrensd wordt door de rivier de Lek. De bewoners in de kernen voelen zich geen Molenwaarders, maar zijn echte dorpelingen en identificeren zich met hun eigen dorp. De lokale identiteit is er sterk.

- **Het herindelingsproces**

In 2006 bleek uit regionaal bestuurskrachtonderzoek dat de bestuurskracht van de gemeenten Graafstroom, Liesveld en Nieuw-Lekkerland onder druk stond. Voor dat onderzoek was door de provincie opdracht gegeven, met de uitkomsten kon zij de *sense of urgency* voor een herindeling vergroten. Initiatiefnemers van de fusie waren de gemeenten Graafstroom en Liesveld. Nieuw-Lekkerland is op een later moment aangesloten in het proces, omdat zij zich eerst nog oriënteerde op Alblasserdam.

Uitgangspunt van het fusieproces was een ambtelijke fusie. In eerste instantie werd daar op ingezet en zaten de drie colleges van B en W naast elkaar op een gang van het tijdelijke gemeentehuis.

In de aanloop naar de fusie is naast de financiële herindelingscan ook een *due diligence* onderzoek uitgevoerd naar gemeentefinanciën en financiële risico's. Dat zorgde voor meer inzicht en onderling vertrouwen en vormde tevens de basis voor de verdeelsleutel zoals die werd gehanteerd voor de gezamenlijke werkorganisatie 'De Waard', resultaat van de ambtelijke fusie.

Jan van Ginkel was zowel gemeentesecretaris van de drie gemeenten als algemeen directeur van de gemeenschappelijke ambtelijke organisatie. Hij had die vier functies bewust zo ingevuld, omdat dat het meest praktisch was. Drie verschillende gemeentesecretarissen had veel meer energie gekost tijdens het proces, bovendien kon er op deze manier geen onenigheid ontstaan tussen de secretarissen. Er waren wel drie locosecretarissen. De drie loco's hadden elk hun eigen college te adviseren.

De burgemeesters hebben gedurende het proces altijd hun eigen raden gemanaged. De reden hiervoor was dat de raden onderling zo verschillend waren, dat hun eigen burgemeesters (die ze het beste kent) de taak meekregen om de eigen gemeenteraad te informeren.

- **Markante momenten**

Achteraf wordt veel gerefereerd aan de 'Bamibesluiten en Whiskyakkoorden', markante momenten waarop na lange discussies besluiten zijn genomen die het verdere verloop van het proces hebben bepaald.

De burgemeester van Graafstroom, Dirk van der Borg, heeft een centrale rol gespeeld. Hij presenteerde zich tijdens het proces ook als kandidaat voor het burgemeesterschap van Molenwaard. Omdat de burgemeesters van Nieuw-Lekkerland en Liesveld geen ambities uitspraken, leverde dit tijdens het fusieproces geen problemen op. Daarnaast is Jan van Ginkel ook een belangrijke speler geweest in het gehele proces. Doordat hij als algemeen directeur van de gezamenlijke organisatie was aangesteld, was hij degene die het gehele overzicht had en regisseerde over wat er speelde in de drie gemeenten.

Het traject is begonnen in 2007, toen de samenwerking tussen Graafstroom, Liesveld en Giessenlanden stopte. Met de bestuurlijke fusie per 2013 heeft het gehele proces ongeveer 5,5 jaar geduurd. De ambtelijke fusie vond plaats per 1-1-2009, de bestuurlijke fusie vond plaats per 1-1-2013.

Er was snel draagvlak voor de fusie: de gemeentebesturen zagen de noodzaak er al snel van in. Het maatschappelijk middenveld ondersteunde de fusie omdat zij veelal al op bovenlokale schaal georganiseerd waren. De inwoners hadden geen bezwaren tegen de fusie, zo lang de identiteit van hun dorpskern behouden zou blijven.

- **Resultaten van de herindeling**

De herindelingsdoelen zijn gerealiseerd: de directe financieel-organisatorische bedreiging is afgewend en de kracht van de kernen staat centraal. De vorming van de gemeente Molenwaard heeft mede aanleiding gegeven voor een nieuwe herindelingsdiscussie in het gebied. Dit mondde uit in het advies van de Commissie Schutte - over de bestuurlijke toekomst van Vijfheerenlanden (Zederik, Vianen en Leerdam) en Alblasserwaard (Giessenlanden, Hardinxveld-Giessendam en Gorinchem) – dat begin 2014 verscheen. Voor de gemeente Molenwaard heeft dit advies geen directe consequenties, al wordt wel aangegeven dat het goed is om nu alweer na te denken over de oriëntatie van de gemeente en de mate waarin aansluiting wordt gehouden met de regio.¹⁴

Lessen en leerervaringen

- *Groter groeien om beter klein te blijven.* In Molenwaard is dat steeds de gedachte achter de fusie geweest. Door als gemeente te groeien, wordt het beter mogelijk om de kernen binnen de gemeente zichzelf te laten blijven.
- *Waarnemende burgemeesters begunstigen het fusieproces.* Doordat er in Molenwaard al twee burgemeesters als waarnemers waren aangesteld, verliep het proces gemakkelijker. Weliswaar was het niet altijd even handig dat de beoogd burgemeester al gedurende het proces liet weten dat hij graag burgemeester van Molenwaard wilde zijn, maar er was geen openlijk geruzie tussen de drie burgemeesters over het burgemeesterschap van de nieuwe gemeente.

¹⁴ Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (2014), *Waard om te besturen. Eindrapportage van de Commissie Bestuurlijke Vormgeving Alblasserwaard-Vijfheerenlanden*, z.p.

- *Neem de burgemeesters en plaatsvervangend raadsvoorzitters als begeleidingsgroep.* In Molenwaard heeft dat goed gewerkt, omdat op deze wijze zowel de bestuurders als de gemeenteraad via deze 'linking pin-constructie' invloed hadden op het proces.
- *Fuseer in stappen.* In deze casus is gebleken dat het eerst ambtelijk en vervolgens bestuurlijk fuseren de organisatie goed heeft gedaan. Doordat er eerst is gebouwd aan een goede ambtelijke organisatie, beleid is geharmoniseerd en een gezamenlijke visie is ontwikkeld, was het mogelijk om direct na het vormen van het nieuwe college aan de slag te kunnen.
- *Benoem het belang van cruciale bijeenkomsten.* In Molenwaard waren dat de zogenaamde 'bami- en whisky-akkoorden', die hier al snel een iconische status kregen. Net als in de casus Peel en Maas zijn deze momenten gebruikt als ankerpunt om op terug te grijpen. Alle betrokkenen herinneren zich dan weer hoe belangrijk het is om met elkaar in gesprek te blijven, ook op lastige momenten, en dat helpt het proces verder.
- *Omzeil onnodige problemen.* In Molenwaard leidde de patstelling in de discussie over de plaats van het gemeentehuis tot een innovatie: een gemeente zonder gemeentehuis. Molenwaard heeft daarmee meteen landelijk bekendheid verworven.

E. Maasdonk, Oss en Den Bosch

- **Doelen van de herindeling**
Bestuurlijke en financiële problemen van de gemeente maakten het nodig om na te denken over het versterken van de bestuurskracht. Hierdoor kunnen de gemeentelijke taken effectiever en efficiënter worden uitgevoerd, met een ambtelijke organisatie van hogere kwaliteit. Als voorwaarde hierbij werd gesteld dat de dorpskernen hun eigen identiteit moesten behouden.
- **Kenmerken van de betrokken gemeenten**
De fusie van Nuland en Geffen tot de nieuwe gemeente Maasdonk in 1993 heeft nooit geleid tot een sterke eenheid. Vooral in de gemeenteraad leidden tegenstellingen tussen beide kernen tot politieke spanningen. Maasdonk is gelegen tussen Oss en Den Bosch. De bevolking van de Maasdonkse dorpskernen heeft verschillende oriëntaties: inwoners van Geffen zijn vooral gericht op Oss terwijl inwoners van Nuland en Vinkel zich meer richten op Den Bosch. Feitelijk kan gesproken worden van twee herindelingsprocessen. In eerste instantie was er sprake van een herindeling waarbij de gemeente Maasdonk zou fuseren met Bernheze. Toen dat geen draagvlak bleek te hebben bij de bevolking en gemeenteraad, is het proces gestopt. Vervolgens kwamen de gemeenten Oss en Den Bosch in beeld, twee gemeenten waar het te splitsen Maasdonk ondergebracht zou moeten worden.
Maasdonk was net als het naastgelegen Bernheze een gemeente die is ontstaan uit een fusie 'met de rug naar de stad'. Die overeenkomst en overeenkomstige bestuurskrachtproblemen zorgden ervoor dat de twee gemeenten naar elkaar keken. Voor het overige bestonden er weinig maatschappelijke of bestuurlijke relaties tussen beide gemeenten en hun dorpskernen.

Oss en Maasdonk werkten op verschillende thema's al samen. Binnen Maasdonk waren al dorpsraden actief, die kregen in het proces van splitsing een nadrukkelijke rol.

De dorpskernen in Maasdonk hebben hun eigen identiteit: men voelt zich geen Maasdonker, maar een inwoner van Geffen, Vinkel of Nuland. De lokale identiteit komt onder andere tot uitdrukking in de agenda van de dorpsraden.

- **Het herindelingsproces**

De aanleiding voor de fusie is de constatering dat Maasdonk niet zelfstandig haar ambities zou kunnen realiseren. Uit onderzoek¹⁵ bleek medio 2007 dat de bestuurscultuur van Maasdonk niet toekomstbestendig was. Dat werd nog eens bevestigd door de Commissie Keijzer in 2009¹⁶. De Maasdonkse gemeenteraad heeft dat zelf in 2009 ook uitgesproken.

De raad heeft aangegeven geen toekomst in het zelfstandig voortbestaan van de gemeente te zien. In de gemeenteraad waren vanaf het begin al twee visies te onderscheiden. De ene stroming was die van de plattelandsgedachte, de andere stroming voelde wel wat voor Oss en Den Bosch. Vanuit de plattelandsgedachte is het gesprek met Bernheze gestart.

De start van het proces met Bernheze verliep goed. Er is in het gehele proces twee keer een herindelingscan uitgevoerd. Na het presenteren van de uitkomsten van de eerste herindelingscan ontstond bij Bernheze een angst voor financiële tegenvallers ('lijken in de kast') bij Maasdonk. Die angst bleek niet terecht. Maasdonk had inderdaad wel zorgpunten, maar geen onoverkomelijke. De burgemeesters konden goed met elkaar overweg en dat hielp het proces. Dat veranderde nadat in Bernheze twee keer kort achter elkaar een wisseling van burgemeester plaatsvond. De regie op de discussie verzwakte hierdoor met als gevolg dat negatieve beeldvorming over Maasdonk en politieke problemen in de raad gemakkelijk konden opspelen. Het vertrouwen tussen beide gemeenteraden nam hierdoor snel af.

Nadat de twee gemeenteraden opdracht voor een enquête hadden gegeven om het draagvlak voor de fusie onder de bevolking te peilen, bleek dit draagvlak erg zwak te zijn. Die enquête was de druppel die Maasdonk deed besluiten niet verder te gaan in het proces. Het go/no go-moment zou na de zomer 2012 zijn, maar al in juni is door Maasdonk besloten te stoppen.

Om het momentum voor een herindelingsdiscussie niet geheel te laten verlopen, sprak de Maasdonkse burgemeester Augusteijn zich publiekelijk uit voor een splitsing van de gemeente tussen Oss en Den Bosch. Dit zou immers het meeste recht doen aan de verschillende oriëntaties van de kernen. Vervolgens is het gesprek met Oss en Den Bosch gestart. Oss heeft ruime ervaring met herindelingen en stelde zich constructief op. Den Bosch toonde ook een verantwoordelijkheid voor haar buurgemeente, bij alle gemeenteraden was onderling direct sprake van vertrouwen.

Er is gekozen voor het opheffen van de gemeente Maasdonk, waarna het grondgebied middels twee grenswijzigingen aan de gemeenten Den Bosch en Oss wordt toegevoegd. De toevoeging is mogelijk omdat het inwoneraantal van Den

¹⁵ Contain Organisatie Advies (2007), *Definitief rapport Onderzoek naar de ontstane bestuursproblemen en de heersende bestuurscultuur, gemeente Maasdonk*, Den Haag.

¹⁶ Commissie Keijzer (2009), *Advies betreffende de gewenste bestuurlijke oriëntatie van de gemeente Maasdonk*, 's-Hertogenbosch.

Bosch en Oss met minder dan tien procent toeneemt, terwijl het voor de gemeente Maasdonk wél om meer dan tien procent van haar inwoners gaat. Het voordeel hiervan is vooral dat Den Bosch en Oss zelf geen personeelsreorganisatie hoeven te doen en dat de burgemeester, gemeentesecretaris en griffier niet ontslagen hoeven te worden. Burgemeester van Maasdonk Roel Augusteijn heeft een grote rol gespeeld in het proces. Hij is vanaf het begin van het proces met Bernheze betrokken geweest. Roel Augusteijn heeft op bestuurlijk niveau goede contacten met de provincie en ook goede contacten in Den Haag. Dat heeft het proces geholpen. Wat ook hielp was dat tijdig advies werd ingewonnen bij het ministerie van BZK over de bijzonderheden waar rekening mee moet worden gehouden bij een splitsing van de gemeente en een toevoeging bij een andere gemeente. Mede naar aanleiding hiervan is contact opgenomen met gemeenten die recent een gelijksoortige herindeling hebben afgerond, zoals in Friesland (de opsplitsing van Boarnsterhim) en Noord Limburg (de splitsing van Meerlo-Wanssum). Vanuit de gemeente Oss heeft Berry Berendsen een grote rol gespeeld. Hij is als projectleider betrokken bij de herindeling en heeft zelf binnen Oss al meerdere herindelingen (met Berghem en Megen, Haren en Macharen in 1994, Ravenstein in 2003 en Lith in 2011) meegemaakt en begeleid. Met zijn ervaringen heeft hij ervoor kunnen zorgen dat het proces goed verliep en dat goede afspraken zijn gemaakt. De herindeling gaat plaatsvinden per 1 januari 2015. De aanvankelijke herindelingspoging met Bernheze startte in 2009 en eindigde in 2012. Vervolgens is in september 2012 het traject met Oss en Den Bosch gestart en dat wordt dus op 1 januari 2015 afgerond. In zijn totaliteit heeft het 6 jaar geduurd, maar het daadwerkelijke herindelingstraject met Oss en Den Bosch heeft slechts iets meer dan twee jaar in beslag genomen.

- **Resultaten van de herindeling**

Nu Maasdonk wordt toegevoegd aan Oss en Den Bosch is er een goede kans op het realiseren van de herindelingsdoelen. De dorpsraden hebben in elk geval al een verankering gekregen in de nieuwe gemeenten.

Lessen en leerervaringen

- *Onderzoek maatschappelijke oriëntaties.* In Maasdonk bleek uiteindelijk erg weinig draagvlak te zijn voor een fusie met Bernheze. Als dat vooraf was onderzocht, had dat het proces kunnen versnellen; dan was het traject al eerder stopgezet. Het onderzoeken van de oriëntatie leverde veel inzichten op voor het nieuwe splitsingstraject.
- *Breng de financiële positie van de fuserende gemeenten tijdig in kaart.* De raad van Bernheze had geen vertrouwen meer in de fusie, vooral vanwege de vermeende zwakke financiële positie van Maasdonk. Als hier tijdig objectieve informatie voorhanden was geweest, had dat veel negatieve beeldvorming kunnen voorkomen.
- *Bij gemeenten met tegenstellingen tussen de samenstellende delen (dorpskernen) kan een splitsing een goede optie zijn.* Splitsen is eenvoudiger dan vooraf was gedacht. Maasdonk heeft slim gekeken naar andere voorbeelden van splitsing in den lande en kwam tot de conclusie dat splitsen helemaal niet zo ingewikkeld is.

Hiermee kon recht worden gedaan aan de verschillende oriëntaties van de inwoners uit de kernen.

- *Oude grenzen zijn niet logischerwijs ook de nieuwe.* De voormalige gemeentegrens tussen Geffen en Nuland werd door inwoners nog steeds als grens tussen de twee dorpen gevoeld. Zij vonden het dan ook logisch dat die grens weer gehanteerd zou worden bij de splitsing. Dat zou voor Geffen echter nadelig zijn, omdat de grens dan elke uitbreidingsmogelijkheid zou wegnemen. De oude grens was dus logischerwijs niet de nieuwe, maar dat leverde veel weerstand op bij inwoners.
- *Organiseer draagvlak in de dorpskernen.* De kernen uit Maasdonk hebben een serieuze stem gekregen in het splitsingstraject. Dat heeft veel draagvlak opgeleverd, al leverde het ook wat wrijving met de gemeenteraad op omdat deze zich soms buitenspel gezet voelde.
- *Stel alleen een externe projectleider aan als dat nodig is voor het kweken van vertrouwen.* In de ervaringen die Oss met Maasdonk en eerdere herindelingen heeft opgedaan, komt naar voren dat een externe projectleider altijd een leemte achterlaat als hij vertrekt. Dat kost tijd om op te vullen en is daarom niet aan te raden, tenzij de onderlinge verhoudingen tussen de gemeenteraden daarom vragen.

5. Meta-analyse: ambition, structure, conduct, performance

Fasen in fusieproces

In de lessen die uit de casussen naar voren zijn gekomen, kunnen patronen worden onderscheiden. In elk geval kan er een onderverdeling worden gemaakt in drie fasen: de pre-fusie, de fusie en de post-fusie fase. Hieronder worden eerst die drie fasen en de bijbehorende lessen beschreven. Daarna volgt een toepassing van het theoretisch raamwerk over het structureren van herindelingsprocessen, waarmee handvatten worden geboden voor concrete stappen in het fusieproces.

Fase 1 pre-fusie

Er kan worden gesproken over de pre-fusie fase vanaf het moment dat er formeel of informeel gesproken wordt over een fusie. Deze fase loopt tot het moment dat de arhi-procedure wordt gestart. In deze fase komen de achtergronden, context en doelen van de fusie aan de orde. In het analysekader gaat het dan om 'Ambition' en 'Structure'. In deze pre-fusie fase zijn er verschillende best practices te onderscheiden.

Ambition

- Allereerst is het van belang om nut en noodzaak van fusie helder te hebben. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een regionale bestuurskrachtmeting, zoals bijvoorbeeld in de casussen Peel en Maas en Molenwaard is gebeurd.
- Bij het zoeken naar herindelingsopties is het van waarde gebleken niet alleen te kijken naar de meest logische fusiepartners, maar ook alternatieve opties te verkennen. Daarbij kan het verstandig zijn om een informateur aan te stellen die bij alle gemeenten in de regio gaat onderzoeken welke herindelingsvarianten een optie zijn gelet op de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Dat is in de casus Hollands Kroon het geval geweest.
- Het is belangrijk om al in een vroeg stadium de kernwaarden van de nieuw te vormen gemeente te benoemen en daar overeenstemming over te hebben. Als er een heldere visie is waar naartoe wordt gewerkt, zal dat het proces helpen. Dat bleek onder andere in de casus Bodegraven-Reeuwijk.

Structure

- Investeer in lokaal en collectief leiderschap, ga strategisch om met benoemingen en betrek de gemeenteraden vooral bij belangrijke beslissingen.
- Het betrekken van de gemeenteraden hoeft niet altijd op een formele wijze plaats te vinden; juist de informele ontmoetingen kunnen het herindelingsproces vooruit helpen. In meerdere casussen (zoals Peel en Maas, Bodegraven-Reeuwijk, Hollands Kroon en Molenwaard) hebben gezamenlijke raadsbijeenkomsten een belangrijke rol in het proces gespeeld.
- Naast de bestuurlijke oriëntatie is ook de maatschappelijke oriëntatie een belangrijke factor in een herindelingsproces. Door de maatschappelijke oriëntaties tijdig te onderzoeken en inzichtelijk te maken, kunnen lastige discussies hierover worden voorkomen.

- Op het gebied van financiën is het aan te raden om al vroeg in het proces de risico's in kaart te brengen. Een klassieke herindelingscan is hiervoor niet afdoende; met een meer uitgebreide financiële scan of een *due diligence*-onderzoek kunnen risicovolle zaken al vroeg worden besproken. Dat kwam met name naar voren in de casussen Molenwaard en Bodegraven-Reeuwijk. Het ontbreken van informatie hierover was bij de besprekingen tussen Maasdonk en Bernheze juist een van de redenen voor het mislukken ervan.
- Overigens geldt in het algemeen dat moeilijke beslissingen het best zo snel mogelijk op tafel kunnen worden gelegd. Dat voorkomt verrassingen en daarmee gepaard gaande weerstand verderop in het proces.

Conduct

- Al aan het begin van de herindelingsdiscussie is het goed om naar andere, vergelijkbare casussen te kijken en daarvan te leren. In de casus Maasdonk heeft dat geholpen in het proces van splitsing. In de casus Bodegraven-Reeuwijk wordt juist aangegeven dat problemen voorkomen hadden kunnen worden als van ervaringskennis uit andere gemeenten gebruik was gemaakt.
- In de aanloop naar de fusie is het belangrijk om een strak geleid proces te hebben, waarbij alle betrokken gemeenten een synchrone besluitvorming hebben en tegelijk worden geïnformeerd. In de casus splitsing Maasdonk is gebleken dat een strakke regie zijn vruchten kan afwerpen.
- Het is slim om in het gehele proces rekening te houden met het (tijdelijk) uitstappen van een van de betrokken gemeenten. Door dit te behandelen als een *time-out* komt er meer ontspannenheid in het fusieproces, wat de voortgang ervan ten goede kan komen. Een time-out kan om allerlei redenen plaatsvinden, maar belangrijk daarbij is dat de voorwaarden voor terugkomst worden vastgelegd. Als dat helder is op het moment dat een van de gemeenten zich even terugtrekt, dan voorkomt dat moeilijkheden op het moment dat diezelfde gemeente weer mee wil doen. De casus Peel en Maas is hier een goed voorbeeld van.

Fase2 fusie

De fusie fase is korter dan de andere twee fasen en start op het moment dat de pre-fusie fase voorbij is, dus op het moment dat de arhi-procedure start. Deze fase eindigt op het moment dat de fusie daadwerkelijk plaatsvindt en betreft de verdere vormgeving van het herindelingsproces (*conduct*).

- In het kader van een soepele integratie van de ambtelijke organisaties is het verstandig om al vroeg in het proces te besluiten geen nieuwe medewerkers meer aan te nemen, maar om de verschillende ambtelijke organisaties meer samen te laten doen en mensen over en weer uit te wisselen. Dat zorgt ervoor dat de ambtelijke apparaten meer aan elkaar gewend zijn en dat bevordert op zijn beurt weer een snelle integratie bij de fusie.

Fase3 post-fusie

De post-fusie fase vangt aan op het moment dat de fusie een feit is. In deze fase vinden de beoordelingen van het herindelingsproces en de herindelingeffecten plaats (*performance*).

- Wanneer de fusie realiteit is geworden, helpt het als de ambtelijke organisatie al vooruit kan kijken en de blik naar buiten kan richten. In de casus Molenwaard, waar de ambtelijke organisaties eerst zijn gefuseerd en vervolgens pas een bestuurlijke fusie plaatsvond, vormden de verschillende ambtelijke apparaten al een organisatie. Als de medewerkers elkaar al kennen, versoepelt dat ook de beleidsprocessen en uitvoeringstaken.
- Na de fusie is er een nieuwe werkelijkheid ontstaan, ook voor de regio. Door in de voorfase naar een fusie al uitgebreid in regionaal verband te spreken over de nieuwe situatie en daar een regionale visie mee op te stellen, zal de regionale samenwerking zich sneller doorontwikkelen. Dit is onder meer in de casussen Hollands Kroon en Bodegraven-Reeuwijk naar voren gekomen.
- Een herindelingen kan de vitaliteit van dorpskernen, buurten en wijken ten goede komen, zeker als de inwoners ervan betrokken zijn geweest bij het fusieproces. Doordat de gemeente haar doelstellingen beter kan verwezenlijken en haar taken beter kan uitvoeren na een fusie, wordt het beter mogelijk om 'klein' te blijven door in te spelen op de wensen en problemen in de kernen. In de casus Molenwaard is dit uitgangspunt voor de herindeling geweest. Ook in de gemeente Maasdonk was het versterken van de kracht van de dorpskernen een belangrijk uitgangspunt voor de fusie.

6. Lessen en leerervaringen

Herindelingsprocessen zijn om allerlei redenen complex. Veel is onduidelijk (samenvoeging met wie en hoe) en er staat voor betrokkenen veel op het spel. Voor inwoners is dat de prijs en kwaliteit van de dienstverlening, de herkenbaarheid en toegankelijkheid van het bestuur en de identiteit van dorpskern of stadsdeel. Voor raadsleden gaat het om politieke invloed, voor wethouders en burgemeesters om bestuurlijke posities, voor ambtenaren om hun arbeidsvoorwaarden. Afhankelijk van de mate waarin men voordelen of nadelen verwacht zullen al deze betrokkenen een steunende, sturende of remmende invloed uitoefenen op het herindelingsproces. Om de werking van deze invloeden te ordenen en het herindelingsproces in goede banen te leiden, is het van belang dat er gewerkt wordt aan overeenstemming over de uitgangspunten (doelen, ambities) voor de fusie en dat duidelijkheid komt over de uitgangssituatie (o.a. financiële positie, oriëntaties bevolking). Zoals uit de casestudies is gebleken, kan op die manier de complexiteit van het herindelingsproces worden gereduceerd, hetgeen de voortgang ervan ten goede komt.

		Kennis over uitgangssituatie	
		+	-
Overeenstemming over uitgangspunten	+	<i>Gestructureerd herindelingsproces: uitgangspunten en uitgangssituatie zijn duidelijk (Peel en Maas; Hollands Kroon na het aanstellen van de informateur; Molenwaard; Maasdonk-Oss-Den Bosch)</i>	<i>Matig gestructureerd proces: discussie over uitgangssituatie en wijze waarop hierop moet worden ingespeeld (Maasdonk-Bernheze)</i>
	-	<i>Matig gestructureerd proces: discussie over uitgangspunten herindeling (Bodegraven-Reeuwijk)</i>	<i>Ongestructureerd proces: discussie over uitgangspunten en uitgangssituatie (Hollands Kroon voor het aanstellen van de informateur)</i>

In de casus *Peel en Maas* lukte het vrij snel om overeenstemming te bereiken over het gewenste eindbeeld van de fusie en kwamen de benodigde gegevens over de uitgangssituatie snel op tafel, waardoor het herindelingsproces een betrekkelijk gestructureerd verloop kende.

Dat was iets minder het geval in de casus *Bodegraven-Reeuwijk*. Allereerst waren de uitgangspunten te algemeen gesteld om tijdens het proces houvast te bieden. Omdat over de herindelingsdoelen en -voorwaarden steeds opnieuw afspraken moesten worden gemaakt, kende het proces een wat rommelig verloop.

In *Hollands Kroon* duurde het enige tijd voordat er overeenstemming was over de doelen van de fusie en de wijze waarop die bereikt moesten worden. Omdat elke gemeente een of meerdere herindelingsopties verkende, kende het proces aanvankelijk een weinig ordelijk verloop, waardoor geen voortgang kon worden geboekt. Dat veranderde met het aanstellen van een informateur die de politieke haalbaarheid van verschillende herindelingsscenario's onderzocht. Toen hier duidelijkheid over kwam, kon het proces met vaart worden voortgezet.

In de casus *Molenwaard* lukte het betrekkelijk snel een eensluidende visie te ontwikkelen op de nieuwe gemeente. Omdat verder de benodigde gegevens over de

uitgangssituatie van de gemeente tijdig beschikbaar waren, kende het proces weinig strubbelingen.

In de eerste fase van de casus *Maasdonk*, toen toegewerkt werd naar een fusie met Bernheze, was er weliswaar overeenstemming over de uitgangspunten van de nieuw te vormen gemeente, maar ontbrak het aan een duidelijk beeld van de financiële situatie van Maasdonk en van de maatschappelijke oriëntaties van de inwoners van beide gemeenten. Negatieve beeldvorming over de vermeende financiële problemen van Maasdonk konden hierdoor een eigen leven leiden en het proces frustreren. Het ontbreken van kennis over maatschappelijke oriëntaties maakte het draagvlak voor de fusie steeds onzeker. Toen hier duidelijkheid over kwam, betekende dat ook meteen het einde van het herindelingsproces met Bernheze. Op deze gegevens kon hierna snel worden voortgebouwd bij de splitsing van de gemeente Maasdonk en de samenvoeging bij Den Bosch en Oss. Het proces van deze tweede fase kende hierdoor een betrekkelijk gestructureerd verloop.

Overeenstemming over uitgangspunten

- Betrekken raden: Door de gemeenteraden in het proces mee te nemen, zullen zij beter in staat zijn om een oordeel te vormen over het herindelingsproces en daar naar te handelen. In de casus Hollands Kroon waren de gezamenlijke gemeenteraden de opdrachtgever van de informateur: dat maakte dat de raden zich extra verantwoordelijk voelden voor het proces van herindeling.
- Betrekken bevolking en maatschappelijk middenveld: In het herindelingsproces is het belangrijk om de bevolking en het maatschappelijk middenveld te betrekken bij het herindelingsproces. Op het moment dat het meer draagvlak oplevert, zoals in de casussen Bodegraven-Reeuwijk en Molenwaard, is het een ondersteunende factor. Een gemeente kan daar nog een slag verder in gaan en, zoals in de casus Hollands Kroon het geval was, samen met het maatschappelijk middenveld de kernopgaven voor de toekomst formuleren. In het herindelingsproces van Maasdonk is dat uitgewerkt in het actief betrekken van de dorpsraden. In die twee gevallen is het zelfs een sturende factor, omdat het richting geeft aan de visievorming van de nieuwe gemeente.
- Creëer informele netwerken: Ook het op informele wijze betrekken van de raden is een belangrijke ondersteunende factor, zoals in de casus Peel en Maas is gebleken. De lokaal bekende 'Kapellerputbijeenkomsten' hadden een informeel karakter, waardoor de aanwezige raadsleden en wethouders op gelijke voet met elkaar konden spreken en zo een informeel netwerk vormden. Op het moment dat op die manier een goede onderlinge verstandhouding ontstaat, werkt dat als ondersteunende factor bij het vinden van overeenstemming over de uitgangspunten van de fusie en de nadere uitwerking hiervan.
- Vermijd over-politisering: Het is goed om in de herindelingsdiscussie politieke standpunten te hebben, dat geeft meer inhoud aan de te voeren discussie. Op het moment dat een herindelingsvoorstel politiek op de spits wordt gedreven, verlamt dat de discussie en daarmee de voortgang van het proces. Dat dreigde met de opkomst van de LADA-partij in Nierdorp die haar voorkeur voor een herindelingsvariant tot voornaamste programmapunt maakte. Omdat deze partij

buiten de coalitie bleef liep de herindeling van Hollands Kroon geen averij op. Door in politieke debatten over herindeling openingen te bieden naar compromissen kan worden voorkomen dat een politiek twistpunt meteen het eindpunt van het herindelingstraject betekent.

- Handel als burgemeesters niet uit eigenbelang en vermijd de schijn daarvan: Zowel voor de eigen gemeente als voor de fusiepartners is het niet goed als een burgemeester duidelijke belangen heeft bij de uitkomst van het herindelingsproces. Bijvoorbeeld omdat hij of zij zelf burgemeester wil blijven in de bestaande gemeente of in de nieuwe fusiegemeente. De burgemeester is juist een sleutelpersoon die het fusieproces en de uitkomst ervan moet dienen; het voorbeeldgedrag van de burgemeester is van groot belang voor de voortgang van het proces. In de casus Molenwaard leverde dit geen probleem op omdat de kandidatuur van de burgemeester van Graafstroom voor de nieuwe gemeente onomstreden was; als hier discussie over was ontstaan had dit het fusieproces kunnen hinderen. In de casus Bodegraven-Reeuwijk leverde onduidelijkheid over de invulling van de burgemeestersvacature door een van de zittende burgemeesters juist enige problemen op.
- Breng kosten en baten van alternatieven voor herindeling in kaart: Het kan voor de herindelingsdiscussie erg verhelderend werken als inzichtelijk is welke alternatieven er zijn voor herindeling en wat de voor- en nadelen hiervan zijn. In de casus Peel en Maas was er het gevoel dat het SETA-model een goede optie was. Door inzichtelijk te maken welke kosten dat met zich mee bracht, kregen de gemeenteraden de ruimte om zelf de bestuurlijke afweging te maken tussen het SETA-model en herindeling.
- Verken meteen alternatieve herindelingsopties: Geef de gemeenteraad de mogelijkheid om te kijken welke mogelijke herindelingspartners er in de regio zijn en daar discussie over te voeren. Dat helpt, omdat dan verderop in het proces niet telkens wordt teruggekomen op eventuele alternatieve herindelingsmogelijkheden. Die zijn dan aan de voorkant al besproken. In de casussen Molenwaard en Hollands Kroon is hier in het begin van het herindelingsproces over gesproken, waarna er later niet steeds andere varianten op tafel werden gelegd.
- Gestructureerde ambtelijke aanpak: In een gestructureerd herindelingsproces is het voor gemeenteraden gemakkelijker om een zuivere discussie te voeren, omdat het voor iedereen helder is in welke stap van het proces de discussie zit. Een goed voorbeeld is hier de aanpak in de casussen Peel en Maas en Molenwaard, waar in het plan van aanpak alle mogelijke onderwerpen zijn benoemd en waar de besluitvorming in alle gemeenten gesynchroniseerd was.

Kennis over uitgangssituatie

Door tijdig kennis te verzamelen over relevante aspecten van de uitgangssituatie van de fuserende gemeenten kan de herindelingsdiscussie worden geobjectiveerd, waardoor het gemakkelijker is weloverwogen keuzes te maken.

- Bestuurskrachtmeting: Met een bestuurskrachtmeting wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre een gemeente in de toekomst nog in staat is om haar eigen beleidsdoelstellingen te realiseren. Als uit een bestuurskrachtmeting blijkt dat een gemeente niet toekomstbestendig is, dan geeft dat een inhoudelijke onderbouwing aan de herindelingsdiscussie. Het kan helpen om bij de betrokken partijen de noodzaak van herindelen duidelijk te maken. Het hoeft niet eens voor alle gemeenten hetzelfde beeld te geven, zo blijkt uit de casus Peel en Maas; daar was het niet voor alle gemeenten direct noodzakelijk om een herindelingstraject te starten, maar de sense of urgency werd wel door alle vier gemeenten gevoeld.
- Voorkom negatieve beeldvorming: Het ontbreken van duidelijke kennis over de uitgangssituatie werkt negatieve beeldvorming in de hand. Door snel duidelijkheid te verschaffen over bijvoorbeeld de financiële situatie van een gemeente kan negatieve beeldvorming en wederzijds wantrouwen worden vermeden.
- Financiële scan (herindelingscan en *due diligence*): Een scan van de financiële positie van de herindelingspartners kan twee richtingen op werken. Enerzijds kan het een bevestiging zijn van vermoedens dat de financiën op orde zijn, anderzijds kan het juist laten zien dat er nog veel moet gebeuren om de financiële balans de goede kant op te krijgen. In beide gevallen is het goed om dat inzicht te hebben en geeft het een onderbouwing voor de herindelingsdiscussie. Een valkuil is wel dat als blijkt dat de financiën nog niet op orde zijn, politieke tegenstanders van de herindeling dit kunnen aangrijpen om het vertrouwen in de herindelingspartner te doen afnemen. Ondanks dat de financiële opgave helder is, kan er toch negatieve beeldvorming ontstaan. Dat is gebleken in de casussen Bodegraven-Reeuwijk en Maasdonk-Bernheze. Het is dus van groot belang om een financiële scan grondig uit te laten voeren. Goede voorbeelden hiervan zijn het due diligenceonderzoek in de gemeente Molenwaard en de financiële analyse in de casus Maasdonk-Oss-Den Bosch.
- Breng maatschappelijke oriëntaties in kaart: Met het onderzoeken van de oriëntatie van de bevolking wordt in beeld gebracht wat voor binding inwoners van een gemeente hebben met de omliggende gemeenten (dorpen en steden). Dit onderzoek kan worden ingezet om te bevestigen dat de beoogde herindeling een goede keuze is; in de casus Maasdonk-Bernheze is gebleken dat het ook kan bevestigen dat de beoogde herindeling geen goede keuze was. In de casussen Peel en Maas en Hollands Kroon is het oriëntatieonderzoek nadrukkelijk gebruikt om scherp te krijgen wat de beste keuze zou zijn; daar heeft het onderzoek gewerkt als sturingsmiddel om de gemeenteraden te ondersteunen bij de besluitvorming.
- Kijk naar de schaal waarop het maatschappelijk middenveld is georganiseerd: Door te onderzoeken op welke schaal de maatschappelijke organisaties, lokale ondernemers en politieke partijen zich hebben georganiseerd, kan het – helemaal aan het begin van de herindelingsdiscussie – helpen bij de partnerkeuze. In de casus Bodegraven-Reeuwijk bleek dat het maatschappelijk middenveld zich op dezelfde schaal had georganiseerd als de nog te vormen nieuwe gemeente.

- Bezie de mogelijkheid van een informateur: Het inschakelen van een informateur kan helpen in een situatie van meerdere herindelingsopties, waarbij er geen natuurlijk leider is die kan onderbouwen welke optie het beste is voor de regio. De informateur kan dan op objectieve wijze in beeld brengen voor welke varianten draagvlak te verkrijgen is. In de casus Hollands Kroon heeft de informateur officieel geen sturende rol gehad, toch heeft hij wel richting gegeven aan de herindelingsdiscussie. Zijn rapport vergemakkelijkt het proces, doordat de gemeenteraden feitelijk moesten kiezen tussen enkele scenario's.

Rol provincie en ministerie van BZK

Voorafgaand aan of gedurende een herindelingsdiscussie kunnen provincie en ministerie allebei een belangrijke rol spelen.

- Bestuurskracht meten: De provincie kan (regionale) bestuurskrachtmetingen stimuleren of zelf laten uitvoeren. In diverse casussen is dit het geval geweest. Een goed voorbeeld hiervan is de casus Molenwaard, waar de provincie Zuid-Holland de gemeenten in de regio Alblasserwaard-Vijfheerenlanden heeft uitgenodigd om hun bestuurskracht te laten meten.
- Achter de schermen invloed uitoefenen: De vaak informele invloed van de provincie (meestal door de Commissaris van de Koning, zijn of haar kabinetschef of door een gedeputeerde) kan een belangrijke begunstigende rol spelen in herindelingsprocessen. Soms door de sense of urgency voor een herindeling nog eens te benadrukken, soms door achter de schermen de verschillende partijen (vaak burgemeesters) bij elkaar te brengen, soms door de betrokkenen aan te spreken op de voortgang van het herindelingsproces. Een goed voorbeeld hierbij is de casus Hollands Kroon, waar de provincie Noord-Holland bij het ontstaan van een complexe discussie over de toekomst van de Noordkop heeft gestuurd op het inschakelen van een informateur. Voor gemeenten houdt deze les in dat het belangrijk kan zijn de 'diplomatieke' steun van de provincie in te roepen; voor de provincie om deze waar nodig ook actief te leveren.
- Burgemeestersbenoeringen: Bij verwachte herindelingen heeft de minister enige ruimte om aan te sturen op een door de commissaris te benoemen waarnemer. Daarvoor zijn in overleg met de Tweede Kamer overigens vrij stricte spelregels bepaald. De kern daarvan is dat het oordeel van de raad er ook toe doet. Op het moment dat er binnen afzienbare tijd een herindelingsdiscussie wordt verwacht, kan de Commissaris van de Koning voorstellen om een waarnemend burgemeester aan te stellen. In de casus Molenwaard heeft het voor het herindelingsproces gunstig gewerkt dat twee van de drie burgemeesters al waarnemend waren; dat haalt spanningen over een mogelijke onderlinge strijd al weg.
- Menskracht leveren: Gedurende het herindelingsproces kan de provincie een ondersteunende factor zijn door menskracht te leveren. Dit heeft de gemeente Maasbree in de casus Peel en Maas geholpen bij het onderzoeken van de oriëntatie van de bevolking. Op een later moment in het proces heeft de provincie ondersteund bij het doorrekenen van de kosten en baten van het SETA-model versus een bestuurlijke fusie.
- Heldere visie op eigen rol: Als de provincie geen helder perspectief op haar eigen rol heeft, kan dat een remmende werking hebben in de herindelingsdiscussie. Dit kan ook het geval zijn als de provincie voor de betrokken gemeentebesturen te

weinig zichtbaar is in het proces. In de casus Bodegraven-Reeuwijk is de provincie op verschillende momenten gemist, bijvoorbeeld in het financiële dossier (waar de provincie een toezichhoudende rol heeft).

- **Heldere visie op de ontwikkeling van de regio:** Een veelvoorkomend doel bij herindelingen is het verkrijgen van een steviger positie in de regio. Op het moment dat een of meer andere gemeenten binnen die regio ook gaan herindelen, krijgen deze gemeenten ook een andere positie in de regio. Niet iedereen kan een steviger positie in de regio krijgen als de regio even groot blijft. De provincie is de actor die in de gaten moet hebben of de ontwikkelingen op het gebied van herindeling de goede kant op gaan en of de toekomstbeelden van de gemeenten realistisch genoeg zijn. Een goed voorbeeld is hier de casus Hollands Kroon, waar de provincie de samenhang in de nieuwe situatie in de Kop van Noord-Holland heeft bewaakt.

Voor gemeenten die een herindelingsproces starten is het van belang dat vooraf duidelijk is binnen welke kaders zij moeten opereren. Dat betekent allereerst dat er helderheid moet zijn over de visie van de provincie op regionale ontwikkelingen en de wijze waarop gemeenten en hun samenwerkingsverbanden daaraan dienen bij te dragen. Dit geeft houvast aan gemeenten en maakt voorspelbaar wat zij van de provincie kunnen en mogen verwachten.

Op een wat meer abstract niveau geldt dat ook voor het ministerie van BZK. Hoewel het landelijk beleidskader herindeling sinds 2002 nagenoeg ongewijzigd is gebleven, stellen nieuwe wettelijke taken in hoog tempo steeds nieuwe eisen aan de aard en het functioneren van het gemeentebestuur. Ook hier kan een heldere visie op de rol en positie van het lokaal bestuur houvast bieden.

In het verlengde hiervan kan worden nagedacht over de wijze waarop de provincie beter kan worden toegerust om herindelingsprocessen te begeleiden en ondersteunen. Dit blijkt ook uit de evaluatie van de Wet arhi.¹⁷ In het jongste beleidskader van het ministerie is de rol van de provincie iets groter geworden ten opzichte van het beleidskader uit 2011; de verantwoordelijkheid van de provincie voor de kwaliteit van lokaal bestuur wordt hierin benadrukt.¹⁸

¹⁷ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011), *Onderzoek naar de ervaringen van overheden met de Wet algemene regels herindeling (Wet arhi)*, Den Haag.

¹⁸ Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013), *Beleidskader gemeentelijke herindeling*, Den Haag, p. 2.

BIJLAGE 1 Lijst gesproken personen

Lijst gesproken personen (geordend per casus en per expertmeeting)

Datum	Naam	Functie ten tijde casus	Betrokken bij
03-03-2014	André Borgdorff	Burgemeester Bodegraven	Bodegraven-Reeuwijk
24-02-2014	Herman Romeijn	Gemeentesecretaris Bodegraven-Reeuwijk	Bodegraven-Reeuwijk
15-04-2014	Jan Pieter Lokker	Wnmd. burgemeester Bodegraven	Bodegraven-Reeuwijk
26-03-2014	Marc Pothast	Gemeentesecretaris Niedorp	Hollands Kroon
17-02-2014	Nico Schoof	Informateur	Hollands Kroon
24-02-2014	Dirk van der Borg	Burgemeester Graafstroom	Molenwaard
27-03-2014	Jan van Ginkel	Kwartiermaker en algemeen directeur GR 'De Waard'	Molenwaard
31-03-2014	Ben van Essen	Provincie Limburg	Peel en Maas
26-02-2014	Geert Schmitz	Gemeentesecretaris Helden	Peel en Maas
03-03-2014	Roel Augusteijn	Burgemeester Maasdonk	Maasdonk
07-04-2014	Berry Berendsen	Projectleider Gemeente Oss	Maasdonk
12-03-2014	Marcel van Osch	Provincie Brabant	Maasdonk
12-03-2014	Jolanda Schneider	Fractievoorzitter CDA Maasdonk	Maasdonk
30-01-2014	Bas van de Meerendonk	Provincie Gelderland	Expertmeeting 1
30-01-2014	Eric van den Bogaard	Provincie Noord-Brabant	Expertmeeting 1
30-01-2014	Joke Welsink-Bax	Provincie Zuid-Holland	Expertmeeting 1
30-01-2014	Marleen den Haak	Provincie Noord-Holland	Expertmeeting 1
30-01-2014	Martijn Rumpen	Provincie Limburg	Expertmeeting 1
30-01-2014	Paul Guldemon	Provincie Noord-Holland	Expertmeeting 1
30-01-2014	Wijnand de Vries	Ministerie van BZK	Expertmeeting 1
15-04-2014	Berry Berendsen	Gemeente Oss	Expertmeeting 2
15-04-2014	Cynthia Hübner	Provincie Gelderland	Expertmeeting 2
15-04-2014	Joke Welsink-Bax	Provincie Zuid-Holland	Expertmeeting 2
15-04-2014	Marleen den Haak	Provincie Noord-Holland	Expertmeeting 2
15-04-2014	Paul Guldemon	Provincie Noord-Holland	Expertmeeting 2
15-04-2014	Wijnand de Vries	Ministerie van BZK	Expertmeeting 2